

El cumplimiento del Acuerdo de Paz de El Salvador

Enrique ter Horst *

El Salvador es hoy, a veintiún años de la firma de Acuerdo de Paz de Chapultepec, una sociedad plural y un país en paz, regido por instituciones democráticas que cumplen con las funciones que les atribuye su Constitución. Esa es la medida del éxito del proceso de negociación iniciado con los buenos oficios de la Organización de Naciones Unidas el 15 de septiembre de 1989 en Ciudad de México y concluido el 16 de Enero de 1992, también en Ciudad de México, con la firma del Acuerdo de Paz mencionado. Se plasmaba así, en un documento firmado con toda la solemnidad que ameritaba ese acto trascendente, la voluntad del liderazgo político y militar del país de terminar una guerra fratricida para construir juntos un estado democrático moderno, promotor y protector de los derechos humanos, que asegurara una paz duradera sólidamente anclada en el Estado de Derecho.

El Acuerdo de Chapultepec, un documento detallado, con compromisos precisos que reflejan con toda claridad la visión compartida del nuevo país que ambas partes se habían comprometido a construir juntas, le dio a los salvadoreños una base sólida para abrigar la esperanza de un futuro mejor. Ello se logró porque ambas partes beligerantes habían reconocido que ninguna de las dos podía

* Abogado, diplomático y analista político. Ex-asistente del Secretario General de la ONU, dirigió las operaciones de mantenimiento de la paz en El Salvador y en Haití. Fue Vice Comisario de la ONU para los Derechos Humanos, miembro de la Fundación FORUM 2000 para la promoción de la democracia y el respeto a los derechos humanos.

doblegar a la otra militarmente, y también porque ambas, después de once años de guerra fratricida, habían concluido que el país y ellas, ahora convertidas en las dos partes de una negociación política, debían liberarse de la tutela de la estructura cuasi mafiosa en que se había convertido la Fuerza Armada, si algún día El Salvador iba a entrar en la modernidad y reiniciar, en paz y en las mejores condiciones posibles, su proceso de desarrollo. Diecinueve días después de la firma del Acuerdo de Chapultepec, el 4 de Febrero de 1992, Venezuela comenzaría a transitar el camino inverso.

La continuación de la guerra civil salvadoreña ya no era posible, tampoco, porque la implosión de la Unión Soviética y el consecuente abandono de su proyecto imperialista y totalitario significaba el fin de la “guerra fría” entre las dos superpotencias, hecho que se tradujo en la presión cada vez mayor de los Estados Unidos y de la URSS sobre el gobierno de El Salvador y sobre el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) de concluir la guerra mediante una solución negociada. Sin embargo, quedaba pendiente transformar ese proyecto en realidad, y la fortaleza del compromiso de ambas partes, y también la desconfianza que naturalmente aun se tenían, las llevó a concluir que esa era una tarea que sólo podía ser cumplida con la ayuda de un tercero de buena fe ajeno a la controversia, la Organización de Naciones Unidas. Además de tener la ventaja evidente de conocer al dedillo el texto del Acuerdo de Paz y su trasfondo, era la organización equipada con el mandato y con la experiencia para desempeñar este tipo de tareas, incluyendo experiencia reciente de terreno en América Central.

La ONU tenía para el desempeño de sus mandatos una doble legitimidad, primero, por originarse su participación en la negociación y verificación del cumplimiento en la solicitud expresa de ambas partes del conflicto y, segundo, porque la aceptación de esa solicitud por parte de la ONU constituía también una firme expresión de apoyo de la comunidad internacional a la clara voluntad de los salvadoreños de recuperar la paz restableciendo su viabilidad como nación democrática. La ONU terminó siendo, para las partes y para

los salvadoreños en general, la garante del cumplimiento del Acuerdo de Paz, y no podía ser cualquier tipo de cumplimiento. Tenía que ser un cumplimiento total y de buena calidad, que consolidara una paz sólida, tan irreversible como fuese posible.

La ONU era consciente de que no tenía un tiempo ilimitado para establecer su credibilidad y consecuente autoridad y así concluir su labor normalmente, en un plazo razonable. Para ello debía demostrar su utilidad lo antes posible, porque la presencia de un ente extranjero, que mal que bien era percibido como teniendo alguna participación en la gobernabilidad del país (aunque fuese la ONU y que su presencia respondiese a una solicitud de las partes), no podía contar con el apoyo indefinido de un pueblo con un fuerte sentido de identidad y de orgullo nacional.

El reto era tanto mayor porque el Acuerdo de Chapultepec, con su considerable carga de reformas institucionales y construcción de nuevas instituciones democráticas constituía nada menos que un proyecto de reingeniería del estado, una labor de años, no de meses. Con ese objetivo, debe subrayarse que la brújula ética de la ONU que guió todo su trabajo de mediación, verificación y buenos oficios era la protección y promoción de los derechos humanos, el primero de sus mandatos en el tiempo y que se constituyera en la espina dorsal de su desempeño, y el factor central de la considerable credibilidad que ONUSAL logró acumular a lo largo de su permanencia en el país. Un capital de respeto y buena voluntad que luego pudo usar para desempeñar sin dificultades mayores sus mandatos de verificación y buenos oficios.

*

El cumplimiento de los compromisos centrales, requisito indispensable para crear una confianza duradera entre las partes y, paralelamente, la de los salvadoreños en un futuro de paz y desarrollo, ambas indispensables para la gobernabilidad democrática del país, se tomó un poco más de cinco años, si los contamos desde el 4 de Abril

de 1990, día de la firma del Acuerdo de Ginebra, mediante el cual ambas partes acordaron los objetivos de la negociación que se habían comprometido a iniciar con los buenos oficios de la ONU, hasta el 30 de Abril de 1995, día del cierre de ONUSAL, es decir menos de la mitad de la guerra. El cumplimiento de absolutamente todas las obligaciones contenidas en el Acuerdo de Paz tomó siete años, si se cuentan también las misiones de verificación y buenos oficios mucho mas reducidas que la sucedieron, MINUSAL y ONUV, encargadas de finiquitar los asuntos marginales aun pendientes en Abril de 1995.

El elevado número y la amplia gama de tareas a ejecutar por las partes obligaron a ONUSAL, en acuerdo con las partes, a desarrollar diversos mecanismos de gerencia del proceso de cumplimiento, a medida que las enseñanzas derivadas del mismo se incorporaban rápidamente en su metodología de trabajo.¹ Organizada en 5 divisiones (Derechos Humanos, Policía, Electoral, Militar y Administración), contó para ello inicialmente con un poco más de 1.100 observadores, sobre todo militares (ver más adelante) y especialistas de derechos humanos y policías destinados a las seis oficinas regionales. En la medida en que las partes iban cumpliendo con las disposiciones del Acuerdo de Paz se iba también reduciendo el número de funcionarios. Sin embargo, antes de continuar en lo referente al proceso desarrollado para impulsar el cumplimiento de los compromisos aun pendientes vale la pena describir rápidamente la estructura operativa de ONUSAL (ver además descripción detallada en http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/onusal.htm)

La misión fue establecida inicialmente como una operación observadora de derechos humanos para verificar el Acuerdo de San José sobre Derechos Humanos, ocho meses antes de la firma del Acuerdo de Paz en el Castillo de Chapultepec, México, en enero de 1992, y fue ampliada a todos sus componentes tan pronto se firmó el Acuerdo de Paz y entraran en vigor sus mandatos de verificación y buenos oficios. Sus primeras tareas, que lanzaron con decisión

¹ Ver en este sentido el capítulo sobre El Salvador en *UN Peacekeeping in Civil Wars*, de Lise Morje-Howard, Cambridge University Press, 2008.

el proceso de cumplimiento; la supervisión del cese de fuego, la separación de las partes beligerantes, la reducción de tamaño de las Fuerzas Armadas, y el desmantelamiento del aparato militar del FMLN, fueron llevadas a cabo por un componente militar de 422 hombres.

A fin de asistir en la creación de un nuevo cuerpo policial civil, independiente de las Fuerzas Armadas (su principal tarea de construcción institucional), ONUSAL contaba con un componente policial de 275 efectivos. Inicialmente sus principales tareas consistían en *acompañar* a la recientemente fundada policía nacional civil (PNC) en lo que equivalía a un adiestramiento práctico, y cumplir algunas funciones policiales en ciertas áreas de la provincia a las cuales el estado salvadoreño no había aún extendido su autoridad, para luego extenderse rápidamente a la formación y a la asesoría técnica.

Aparte de los observadores encargados de verificar el respeto de los derechos humanos, presentes desde el comienzo de ONUSAL y que luego integrarían la División de Derechos Humanos, se estableció una división electoral a fin de supervisar las elecciones parlamentarias, presidenciales y municipales. “La guerra se inició porque los militares se robaban las elecciones, no por las diferencias sociales”, me contradijo en una ocasión Schafik Handal. Era clara la necesidad de transferir la función de seguridad pública a una nueva Policía Nacional Civil y a un nuevo Ministerio de Seguridad Pública, limitando las funciones de la Fuerza Armada a la protección de la soberanía y de la integridad territorial, tal como el Acuerdo de Paz lo había plasmado en las reformas constitucionales y legales, con instituciones fuertes que garantizaran la separación de poderes y, en especial, la independencia absoluta del Tribunal Electoral.

La división de derechos humanos, verdadero corazón de la misión y cuya nómina alcanzó en un momento dado las cien personas, continuó las labores inherentes al cumplimiento del mandato del Acuerdo de San José, contribuyendo después de la firma del Acuerdo de Paz también con las reformas constitucionales y legales

en él consagradas y con la construcción de las nuevas instituciones democráticas, especialmente de la PNC y de la nueva Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. El programa de transferencia de tierras así como otros de reinserción social, fue coordinado con los diferentes entes competentes del estado por un reducido equipo de ocho personas que formaba parte de la oficina del Representante Especial del Secretario General. Naturalmente, se estableció también una división administrativa.

El mandato

La primera tarea encomendada a ONUSAL al momento de su establecimiento ocho meses antes de la firma del Acuerdo de Paz de Chapultepec consistía, como se ha dicho mas arriba, en observar el respeto de los derechos humanos y del derecho humanitario en la parte final del período de las negociaciones de paz mediadas por la ONU, una importante medida generadora de confianza. Luego de la firma del Acuerdo de Paz se agregaron los mandatos de verificar el cumplimiento de los compromisos contraídos por ambas partes y el de facilitar dicha implementación con el mandato de buenos oficios, que le permitía tomar iniciativas para proteger y hacer avanzar el proceso de cumplimiento.

Como también se ha mencionado mas arriba, en el cumplimiento de estas responsabilidades ONUSAL tenía la ventaja de contar con un guión preciso conformado por el Acuerdo de Paz de Chapultepec y el previamente convenido Acuerdo de San José sobre Derechos Humanos. Aquel abarcaba, como se ha visto, aspectos tan disímiles como la reducción de las fuerzas armadas, el desmantelamiento de la estructura militar del FMLN, importantes reformas constitucionales y legales, el establecimiento de un nuevo sistema de seguridad pública bajo mando civil, reformas al sistema judicial, transferencia de tierras y, finalmente, programas de re-inserción económica y social para los otrora combatientes. Es importante recordar que un 90% de los compromisos asumidos por las partes correspondían al gobierno,

que se había obligado a una verdadera reingeniería del estado a cambio de la renuncia del FMLN a la lucha armada y su subsecuente desmovilización y transformación en partido político democrático sometido a los valores, principios y reglas de la Constitución de El Salvador.

**

El Secretario General Boutros-Ghali había informado a las partes que la misión no sería retirada mientras hubiere compromisos pendientes de cumplimiento. Esto fue sumamente útil en el trato con ambas, particularmente con el gobierno, en tanto que constituía una clara señal de que la ONU no permitiría un cumplimiento apresurado y parcial. Además, daba a ambas partes una perspectiva más larga, evitando impacencias y situaciones innecesariamente irritantes que probablemente habrían dificultado y terminado por alargar el proceso de cumplimiento y verificación.

Aún cuando no había certeza de que el Consejo de Seguridad seguiría la postura del Secretario General aprobando todas las extensiones necesarias, sí lo hizo; ninguno de sus miembros quería ser responsable de entorpecer el curso de un proceso de paz que desde un inicio prometía ser exitoso. Además, la continua reducción en el personal y el incremento de las contribuciones voluntarias disminuían sensiblemente el costo de ONUSAL para el presupuesto de mantenimiento de la paz de la ONU.

Debe tenerse presente que las operaciones de mantenimiento de la paz constituyen la arista más visible de un esfuerzo de apoyo mucho más amplio de la comunidad internacional a la decisión de una nación de salvarse de la ingobernabilidad. Las operaciones multidimensionales o complejas, como la de El Salvador, se instrumentan con el fin de restablecer la viabilidad de una nación. Son operaciones intensivas en recursos, concentradas, de alto perfil y deben ser de duración limitada, sin que necesariamente su vida se extienda hasta llevar a término absolutamente todo el proceso de cumplimiento hasta sus

últimos detalles. Los mecanismos paralelos de apoyo, generalmente instrumentados por las representaciones locales de otros programas y agencias de Naciones Unidas, sobre todo para llevar a buen término los esfuerzos de desarrollo institucional pero, además, para hacerse cargo de cualesquiera otros cabos sueltos, deben acompañar y continuar la labor de una misión multidimensional como ONUSAL una vez que el Consejo de Seguridad decide cerrarla.

La corta duración de los mandatos, y la duda siempre presente de si el Consejo de Seguridad aprobaría una extensión más, tuvo un efecto positivo, toda vez que obligaba, como se observara más arriba, a que las partes y la misión aceleraran la implementación y organizaran su trabajo con un sentido de urgencia. Ello llevó a que se trabajara concentradamente, bajo presión, propiciando un ambiente de trabajo profesional, siempre teniendo particular cuidado en evitar que no sufriera la calidad del cumplimiento, de crítica importancia para la sostenibilidad e irreversibilidad del proceso de paz.

El mandato de una misión de paz puede evolucionar, incluso sin que se modifique el texto de la resolución del Consejo de Seguridad que la establece, y la generación de una “dinámica de éxito” es un factor determinante en ese sentido. A medida que ONUSAL lentamente consolidaba su credibilidad y lograba la confianza de las partes, su mandato era interpretado de manera más amplia. Hacia el punto medio de su presencia la misión se había convertido, como era normal, en el motor del proceso de cumplimiento, pasando de una verificación un tanto formal del cumplimiento de las partes, sobre todo de las numerosas y en ocasiones complejas obligaciones del gobierno, a una verificación facilitadora de ese cumplimiento que implicaba la provisión de asistencia técnica, y a veces de recursos financieros. Hacia su final la división del FMLN obligó a que la misión actuara menos como intermediaria entre dos partes y mas como promotora activa de un cumplimiento mas acelerado.

También es un hecho que a medida que las partes establecen una relación de confianza y se convierten en algo parecido a un solo

equipo trabajando para alcanzar una meta común, los enunciados del mandato pasan a un segundo plano y sólo se recuerdan cuando una de las partes intenta “pasarse de la raya”. Esto es parte de lo que podría llamarse el mandato implícito, que no debe confundirse con la situación descrita por la expresión inglesa *mission creep* (cuando la operación por razones de cualquier índole no puede ser retirada y corre el riesgo de eternizarse en el país, como ha sucedido en operaciones de interposición de tropas en las que no se ha podido lograr una solución negociada, como en Chipre), una situación que será tratada más adelante. Igual, por otra parte no dejaba de ser un tanto preocupante el que esa presencia a veces demasiado visible en la solución de situaciones puntuales nos ganara el moquete de “*Mamá Onusal*”.

Aún cuando la tarea de determinar cuándo ha culminado un mandato siempre conlleva elementos políticos y subjetivos, la determinación del cumplimiento de un mandato naturalmente se ve facilitado con un guión preciso, especialmente si cuenta con metas cuantificables o mensurables, que proporcione información sólida para determinar cuándo puede cerrarse una misión sin riesgo de una regresión en el cumplimiento o de una recurrencia del conflicto. Estos puntos de referencia también permiten al Consejo de Seguridad prescindir de los lapsos o períodos de mandato arbitrariamente cortos (a menudo sólo de seis meses) que usualmente acuerda, y que aunque sirven de elemento de presión para acelerar el cumplimiento de compromisos puntuales, ciertamente no son suficientes en el caso de la reforma o creación de instituciones. Las renovaciones cortas, frecuentemente de entre cuatro y seis meses, a veces responden a limitaciones presupuestarias y, también, son una rémora de la época en que sólo se establecían operaciones de interposición de tropas y de vigilancia de ceses de fuego. En El Salvador las *recalendarizaciones* de ONUSAL fueron también un argumento importante ante el Consejo de Seguridad para asegurar la necesaria continuidad del esfuerzo de cumplimiento.

El manejo del proceso

La autoridad de la ONUSAL para organizar y, en la práctica, dirigir el proceso de cumplimiento y verificación, derivaba, como se ha visto antes, de su mandato de buenos oficios, necesario por el hecho de que aún no existía entre las partes la confianza necesaria para cumplir con las disposiciones del Acuerdo sin la presencia y colaboración de un testigo y facilitador de buena fe. Para la ONU, habiendo facilitado la negociación del Acuerdo de Paz, la aceptación de verificar su cumplimiento y el ejercicio, a este fin, de sus buenos oficios representó, en efecto, una obligación de hacer todo lo que estaba a su alcance para asegurar el cabal cumplimiento de absolutamente todas las obligaciones asumidas por las partes: su reputación y su credibilidad dependían de ello. Mas aun, una de las partes, el FMLN, había entregado las armas y aceptado su transformación en partido político porque Naciones Unidas había así garantizado, de hecho, que las obligaciones asumidas por el Gobierno serían cumplidas todas y bien.

Así, la responsabilidad de un eventual fracaso en el cumplimiento de las obligaciones del gobierno y la posible reanudación del conflicto armado hubiese recaído en la ONU, en particular sobre ONUSAL. Por ello la verificación y buenos oficios de la ONU no podía ser una verificación distante, burocrática, sin compromiso, como la que podría llevar a cabo un auditor que se limita a constatar regularmente el estado de las cuentas y a firmar un informe. Por el contrario, tenía que ser una verificación muy comprometida, activa, dirigida a lograr el éxito del proceso de paz, brindando experticia y generando un flujo de recursos financieros nada insignificante que sirvió para reforzar aún más el compromiso de las partes de cumplir plenamente las obligaciones que habían asumido.

En ese sentido, hablar de manejar el proceso de cumplimiento no es algo presuntuoso, ya que una misión de paz como ONUSAL debe, desde su despliegue, persuadir, convencer y, de ser necesario, presionar a las partes a cumplir con lo establecido en el Acuerdo

de Paz, y hacerlo teniendo siempre presente que su presencia es temporal, posiblemente hasta precaria. Para ello no tiene otra alternativa que tomar con decisión las riendas del proceso de cumplimiento, estableciendo los sistemas y procedimientos y ayudando y presionando a las partes a cumplir, con determinación, pero también con respeto y discreción.

Una misión de mantenimiento de la paz no debe ser retirada hasta que el proceso de reconciliación haya desarrollado impulso propio y parezca irreversible (un buen punto de referencia es el momento en el que las facciones moderadas de ambos bandos son mayoría y tienen más en común entre ellas que con los miembros radicales de su propio bando); cuando las instituciones que la misión ha ayudado a edificar o reformar están lo suficientemente consolidadas como para sostenerse por sí solas, aun cuando todavía requieran apoyo especializado; y cuando las amenazas al proceso hayan sido efectivamente identificadas y resueltas, o al menos neutralizadas de manera duradera.

Aunque la autoridad moral y política de las Naciones fue esencial en la gerencia del proceso de cumplimiento, la sola autoridad de una resolución del Consejo de Seguridad no basta para asegurar su éxito. Así, ONUSAL construyó y protegió su credibilidad, consciente de la necesidad de acumular un capital político o de buena voluntad que le permitiera hablar con más fuerza cuando las partes ponían dificultades y retrasaban el cumplimiento, haciendo necesario ejercer mayor presión sobre ellas.

En ese sentido, el mandato de verificar el cumplimiento de las declaraciones y de los principios de derechos humanos y derecho internacional humanitario aprobados por las Naciones Unidas y por la Organización de Estados Americanos (la primera tarea asignada a la ONUSAL), constituyó el pilar fundamental de su autoridad durante toda la vida de la misión. ONUSAL reforzó su credibilidad actuando de manera transparente, firme y predecible, siempre tomando iniciativas para hacer avanzar el proceso de cumplimiento.

ONUSAL trató a cada una de las partes con igual respeto y las posiciones adoptadas por la misión fueron siempre imparciales, mas no neutrales, reconociendo, muchas veces públicamente, el mérito a quien lo merecía y dejando constancia de los incumplimientos y retrasos cuando era necesario. La competencia y dedicación de la mayoría de su personal logró asegurar que su trabajo fuera apreciado y respetado por ambas; las diferencias en la interpretación del Acuerdo de Paz – afortunadamente pocas y de poca importancia – siempre fueron arbitradas por ONUSAL y sus decisiones aceptadas sin discusión.

Por cuanto Naciones Unidas había insistido en que todos los compromisos contraídos en el Acuerdo de paz debían instrumentarse de forma independiente y que ninguno podía estar condicionado al cumplimiento previo de otro, la ONU, como se menciona mas arriba, se convirtió para ambas partes en garante del cumplimiento de lo acordado en las negociaciones. Ello era particularmente cierto para el FMLN, cuya única obligación de renunciar a la lucha armada y desmovilizarse para luego convertirse en partido político tenía que ejecutarse muy al inicio del proceso de verificación, y porque el resto de las obligaciones eran del gobierno. Sin embargo, hubo una excepción cuando el FMLN retrasó su proceso de desmovilización para forzar la definición y acelerar la ejecución del proceso de transferencia de tierras para sus ex combatientes y bases.

Algunos han argumentado que fue inapropiado que una misión observadora, como lo era oficialmente ONUSAL, asumiera un papel activo asistiendo en la implementación del Acuerdo de Paz, toda vez que esta función no formaba parte del mandato de la misión. Más aún, su actuación fue calificada por algunos como incompatible con el mandato de la misión, al debilitar su función supervisora y comprometiendo su responsabilidad al correr el riesgo de convertirse, de hecho, en una tercera parte, argumentaban funcionarios medios en la sede. Este argumento es válido hasta cierto punto, pero puede argumentarse también que tal asociación con el éxito o fracaso del proceso es ineludible en cualquier caso, y que es preferible compartir dicha responsabilidad por acción que por omisión.

En efecto, una actitud activa y comprometida brinda grandes beneficios: la participación activa de la misión en la implementación acelera el proceso y, en muchos casos, mejora la calidad del cumplimiento, produciendo como resultado instituciones más sólidas y duraderas, y haciendo que el proceso de cumplimiento cobre un ímpetu difícil de detener. El capital político que la misión logra de esta forma puede, como se observó más arriba, ser utilizado ejerciendo mayor presión sobre las partes cuando se tornan difíciles al momento de exigir el cumplimiento de obligaciones pendientes que ellas consideran conllevan un costo político más elevado. De esta forma la implementación, con un alto nivel de calidad, es acelerada por dos fuerzas, una que empuja y otra que hala: por una parte la asistencia técnica que la misión brinda para facilitar el cumplimiento, y por la otra el trabajo mejor y más expedito logrado por el mayor ascendiente de la misión sobre las partes.

ONUSAL logró acumular capital político más allá de la credibilidad normalmente asociada al trabajo honesto, comprometido y competente. Así, por ejemplo, ONUSAL desplegó un esfuerzo sostenido ante el gobierno para que destinara mayores recursos a las regiones anteriormente controladas militar y políticamente por el FMLN. En una de estas regiones, Chalatenango, Augusto Ramírez Ocampo, fallecido recientemente en mala hora, logró una mejora significativa en el acceso de los votantes a las urnas en Chalatenango, una provincia en la cual el FMLN contaba con un apoyo importante. Era claro para el FMLN, como la parte más débil, que el proceso no era irreversible hasta el cumplimiento del último compromiso, y posiblemente ni siquiera entonces. Schafik Handal siempre se oponía a la utilización de la palabra “irreversible”, que consideraba triunfalista y peligrosa. ONUSAL compartía esta posición, toda vez que un acuerdo de paz es siempre un paquete y que cualquier cabo suelto puede hacer que se deshaga.

Ante el Gobierno de El Salvador, la *acumulación* de capital político tomaba la forma del reconocimiento público de sus esfuerzos de cumplimiento de los compromisos que había asumido (generando

así una cantidad adicional nada despreciable en contribuciones voluntarias internacionales), pero también incluyó, por ejemplo, el colocar al FMLN en su sitio, públicamente, cuando organizó una marcha sobre San Salvador en protesta, alegaba, por la lenta ejecución de los acuerdos de paz, así como colaborar en la resolución de situaciones altamente peligrosas causadas por opositores del proceso de paz o factores que habían sido dejados al margen del proceso de reinserción económica y social, como cuando los ex paramilitares tomaron más de 600 rehenes y tres edificios públicos en San Salvador, incluyendo la sede de la Asamblea Legislativa; apoyar el débil aparato de seguridad pública del estado suministrando capacidad investigativa calificada; ayudar en la remoción de minas, y brindar asistencia técnica en la redacción de leyes.

El mandato de buenos oficios de la ONUSAL implicaba también que las negociaciones entre las partes sobre cómo ejecutar el Acuerdo de Paz eran coordinadas y dirigidas por las Naciones Unidas, ya que no todas las provisiones del Acuerdo habían sido redactadas con precisión y por lo tanto no se prestaban a una implementación rápida. Aquellas relacionadas al ejército, la policía y cuestiones constitucionales, por ejemplo, requerían de poca o ninguna elaboración adicional, mientras que otras, sobre todo en el campo económico y social, estaban redactadas en términos generales debido a la presión de tiempo al final de las negociaciones en Nueva York.

ONUSAL presidió las negociaciones en las cuales se definió un contenido más preciso a este último tipo de obligaciones y, naturalmente, también aquellas en las cuales se definió la manera en que los diferentes compromisos del Acuerdo de Paz debían ser cumplidos. Además de estas sesiones de trabajo regularmente pautadas cada 15 días en la sede de ONUSAL con el gobierno, representado por el General Mauricio Vargas, así como en ciertas ocasiones por el Dr. Oscar Santamaría, y con el FMLN, representado sobre todo por el Padre Rafael Moreno, Salvador Sánchez Ceren y Ana Sonia Medina, así como en ciertas ocasiones por Schafik Handal, Joaquín Villalobos, Nidia Díaz y Ana Guadalupe Martínez, el

Representante Especial se reunía periódicamente, alrededor de una vez al mes, con el presidente Cristiani, y a partir de Junio de 1994 con el presidente Calderón Sol, en general con uno o dos consejeros por cada lado, para pasar revista al proceso en su conjunto y servir de mecanismo de alerta temprana de posibles escollos. Estas reuniones contribuyeron a desarrollar relaciones de confianza y simpatía que probaron ser de gran importancia en la resolución de asuntos más difíciles.

Se debe agregar que, obviamente, la autoridad de una misión de paz, aun cuando se basa en el respeto y en la confianza, es mejor aceptada cuando se ha podido crear una medida de buena voluntad en la gente ante la cual se ejerce, y ello incluye a todo el país. Ello implica contar con recursos por encima de los estrictamente previstos para el funcionamiento de la misión afín de proporcionar asistencia práctica y visible, tal como, por ejemplo, ayuda en la reparación y/o equipamiento de escuelas y pequeños centros de salud.

Los actores

Además de las partes del Acuerdo, y en ellas debe incluirse además del gobierno el resto del estado, participaron en el proceso de ejecución del Acuerdo de Paz actores que no participaron en su negociación pero cuya ayuda o tolerancia era necesaria para su éxito. La gran mayoría era favorable al proceso de paz (los partidos políticos, los sindicatos, las iglesias, buena parte de los medios, y el sector no gubernamental en general), y otros abiertamente opuestos, constituidos principalmente por un pequeño grupo de ex militares y empresarios de la extrema derecha que habían perdido posiciones privilegiadas. Merecen mención especial los ex paramilitares, que súbitamente, aunque por poco tiempo, comenzaron a jugar un papel muy agresivo y potencialmente destabilizador que se describe más adelante.

En cuanto al primer grupo, en especial en lo atinente al Estado, era importante diferenciar entre sus distintas partes. Hasta el momento en

que se eligió un nuevo parlamento, en abril de 1994, se había establecido en el Acuerdo de Nueva York un mecanismo transitorio legitimador y facilitador de la ejecución inicial del Acuerdo de Paz hasta tanto la renovación de los poderes públicos, sobre todo del legislativo y del judicial, permitiera que asumieran plena y positivamente sus responsabilidades. Llamado la Comisión de Consolidación de la Paz (COPAZ), incluyó, además de las partes, al parlamento, al poder ejecutivo, al poder judicial y a los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa, así como a un representante de cada uno de los partidos o coaliciones políticas con representación en el parlamento, y a dos observadores, el Arzobispo de San Salvador y un representante de ONUSAL. La COPAZ actuó como una suerte de comité rector del proceso de cumplimiento, dando además a aquellos que no habían participado en las negociaciones de paz un sentido de participación y de propiedad que gradualmente los transformó en aliados activos y participantes del proceso de cumplimiento.

Prevista para durar hasta el cese del enfrentamiento armado, COPAZ se siguió reuniendo de manera disminuida hasta poco antes de las elecciones legislativas de 1994, pero ya partir de la instalación de la nueva legislatura, en la que las partes firmantes contaban con una amplia mayoría de diputados y por lo tanto con los votos necesarios para aprobar cualquier ley exigida por los acuerdos de paz - COPAZ se hizo superflua y se decidió su disolución.

ONUSAL estableció además grupos de trabajo informales tanto con la Asamblea Legislativa, con resultados muy buenos, así como con la rama judicial, donde la relación fue menos exitosa. La fructífera relación de trabajo de ONUSAL con la Asamblea Legislativa tuvo mucho que ver con el hecho de que el FMLN era ahora la segunda fuerza en el parlamento, y que desde esa posición impulsara la implementación de aquellos compromisos que sólo podían cumplirse mediante la aprobación de leyes. ONUSAL celebraba reuniones preparatorias especiales con los parlamentarios sobre temas técnicos, y brindaba asistencia en la preparación de proyectos de leyes con la participación muy activa de juristas salvadoreños. La participación

activa del Parlamento en el proceso de implementación estaba estrechamente relacionada al compromiso de su liderazgo con el proceso de paz y, naturalmente, también al hecho de que todo lo relacionado con el proceso de paz brindaba a los políticos un alto grado de visibilidad.

Hasta la elección de un nuevo Tribunal Supremo de Justicia en julio de 1994, las relaciones con la magistratura eran prácticamente inexistentes debido a que el presidente de la Corte Suprema de Justicia era abiertamente opuesto a la participación de extranjeros como facilitadores y certificadores del cumplimiento del Acuerdo. El liderazgo de la nueva Corte reflejaba mejor la nueva realidad política, pero era más bien tímido a la hora de organizar la muy demorada reforma del sistema judicial, causa de considerable frustración para todos.

En ocasión de una conferencia de prensa para la presentación de uno de los informes periódicos del Secretario General al Consejo de Seguridad, el suscrito descargó parte de esta frustración haciendo referencia a la timidez de la Corte para tomar medidas, pese a que ONUSAL le había transmitido confidencialmente información ampliamente respaldada acerca de cincuenta jueces (“sin cuenta”, ironizó el caricaturista Ruz en La Prensa Gráfica) que podrían considerarse “corruptos y sinvergüenzas”. La Corte Suprema y el Presidente de la República reaccionaron vigorosamente a lo que ellos consideraron una interferencia en asuntos internos, y el tema recibió amplia cobertura durante un buen tiempo.

Reconozco que utilice un calificativo un tanto fuerte, pero sí tuvo como efecto el fortalecimiento del mecanismo interno de inspección de tribunales de la Corte. Aunque algunos eran verdaderos criminales involucrados en violación, extorsión y secuestro, y que han debido ser enjuiciados, seis meses más tarde los 50 jueces mencionados por ONUSAL habían sido todos removidos de sus cargos. ONUSAL promovió también una cooperación más estrecha entre la nueva policía y el resto del sistema judicial, (incluyendo a la

Procuraduría para los Derechos Humanos, la cenicienta del sistema cuyo presupuesto tuvo que ser subsidiado de manera importante por la cooperación internacional ante la negativa de la Asamblea de votar los recursos que requería) organizando reuniones mensuales con los directivos de estas instituciones para mejorar la indispensable coordinación de sus trabajos.

Hacia el final de ONUSAL dos de las cinco facciones que componían el FMLN y habían firmado el Acuerdo de Paz, el ERP (Ejército Revolucionario del Pueblo) y RN (Resistencia Nacional), se había separado y formado una nueva agrupación política, pero continuaron apoyando plenamente el proceso de paz y tomando parte activa en la implementación de sus disposiciones. Ello, sin embargo, unido a la creciente participación de ambas facciones del FMLN en la lidia política diaria, ocasionó una reducción de la presión que ejercían sobre el gobierno, lo que llevó a ONUSAL a desempeñar cada vez menos el papel del intermediario equilibrador de dos posiciones y a jugar cada vez más el rol de “director de tareas”. No obstante, las relaciones de trabajo habían sido establecidas entretanto con todos los sectores del Estado, y el hecho de haber rebasado el 50% de los compromisos en la instrumentación del Acuerdo y de haber implantado nuevos instrumentos gerenciales (como la *Carta Semanal* de ONUSAL, descrita más adelante), contribuyó a darle al proceso de cumplimiento un ritmo propio.

No hay duda que la Fuerza Armada de El Salvador (FAES) jugó un papel protagónico desde los primeros momentos del conflicto y que uno de los objetivos centrales del Acuerdo de Paz era someterla a la autoridad civil y acabar con su intrusión en la vida política y económica del país, relevándola de continuar desempeñando la función de seguridad pública, función de la que había abusado en su propio provecho. En el Acuerdo de Paz se acordó, en consecuencia, la creación de una nueva Policía Nacional Civil y la disolución de las tres policías militarizadas que dependían del Ministerio de la Defensa. Esta última fue, con el programa de transferencia de tierras, la más difícil de todas las tareas del proceso de cumplimiento. Nunca

es fácil despedir funcionarios públicos, menos si están armados. A pesar de largas y difíciles negociaciones, las más importantes en abril de 1994, en las que participó personalmente el presidente Cristiani y se acordó con el FMLN una calendarización muy precisa, la última fuerza policial controlada por la FAES, la *Policía Nacional*, sólo se desmovilizó en diciembre de 1994, por instrucción personal y pública del presidente Calderón Sol.

Cabe recordar el hecho fortuito que obligó a esta tajante decisión política: la protesta airada de los medios y de la opinión pública provocada por un video que mostraba en televisión el robo ese mismo día de un vehículo blindado de transporte de dinero ejecutado a mano armada y a plena luz del día por un oficial de la Policía Nacional. Sin ese video, que barrió la última resistencia importante al cumplimiento de una obligación central del acuerdo de Chapultepec, el proceso de cumplimiento probablemente se habría visto retrasado muy significativamente. La suerte es también parte de un proceso de paz exitoso, al menos lo fue en el caso de El Salvador.

La FAES cumplió en líneas generales con sus compromisos, pero a regañadientes. En algunos casos se rehusó de plano a aplicar ciertos aspectos del acuerdo y no proporcionaba toda la información requerida de manera transparente. Afirmaba, por ejemplo, que era imposible revelar el número preciso de tropas por ser un asunto de seguridad nacional. Probablemente tuvo que ver más con el hecho de que la FAES de entonces, aún antes del conflicto interno, sobreestimaba en forma sistemática el número de sus tropas con el fin de desviar fondos presupuestarios en beneficio de quienes administraban esos recursos.

Pese a haber asegurado su supervivencia en la mesa de negociaciones, la Fuerza Armada salvadoreña aún resentía lo que percibía como una derrota, sentimiento que hoy ha sido superado por la nueva generación de oficiales. En aquel entonces, sintiéndose golpeado y disminuido, el liderazgo de la FAES reaccionó bien al tratamiento respetuoso que recibía de la misión, y los integrantes de

nuestro componente militar a menudo fueron decisivos para cambiar actitudes abiertamente hostiles al cumplimiento de obligaciones asumidas por el gobierno en materia militar.

El Acuerdo de Paz no cubría programas específicos para la reinserción de algunas agrupaciones paramilitares, ya que el Gobierno de Cristiani consideraba el tema un asunto interno no sujeto a negociación, y el cual, aseguró, manejaría adecuadamente. No lo hizo, sin embargo. Ello se evidenció cuando unos 2.000 ex soldados y paramilitares ocuparon el Ministerio de Finanzas, el edificio de los Servicios Sociales de la Fuerza Armada y el Parlamento, tomando como rehenes a más de seiscientas personas, entre ellos a más de veinte diputados. Me tocó, primero por solicitud pública del Sr. Cornejo de ADEFAES, la asociación de desmovilizados de la Fuerza Armada, y luego del propio Presidente Calderón Sol, actuar como intermediario en la resolución pacífica de esta situación, lográndose un convenio que tomaba en cuenta la mayor parte de las quejas de los soldados desmovilizados, y que fue aplicado con bastante rapidez. Una vez satisfechas sus justas quejas este grupo de detractores del proceso de paz no se manifestó nuevamente. La solución pacífica de este grave incidente reforzó significativamente la credibilidad de ONUSAL, en particular ante el gobierno, y, mucho más que antes empezamos a ser vistos como un verdadero socio útil y confiable.

Forman parte también de los actores importantes de un proceso de paz, aunque no sean signatarios del Acuerdo mismo, los nacionales que han emigrado, la *diáspora*, cuyas remesas constituían la principal fuente de divisas del país. Los emigrantes que proporcionan un flujo más o menos significativo de remesas son una ocurrencia inevitable en naciones deshechas por la guerra. Estas remesas significaban entonces casi mil millones de dólares al año - dos veces la cosecha de café en un buen año - con un considerable efecto amortiguador de la tensión social. Este flujo de dinero se destina tanto al consumo como a la inversión, llega directamente a la gente, no está condicionado por ningún tipo de políticas multilaterales y reduce el costo del dinero. Su importancia en impulsar la reconstrucción y la transición a la

normalidad es enorme, al punto que sin duda alguna fue un factor importante en el éxito del proceso de paz salvadoreño. Hoy dichas remesas superan los 4.000 millones de dólares anuales.

La prensa, qué duda cabe, constituye otro actor de primer orden. Dado el alto perfil del que goza una operación de mantenimiento de paz en el país donde es desplegada, es relativamente fácil diseñar una estrategia de medios y ejecutarla con pocos recursos; las operaciones de paz son grandes generadoras de noticias. Las relaciones privilegiadas con medios convencidos de la bondad del Acuerdo de Paz fueron de una enorme importancia para transmitir información veraz, y fueron esenciales para acelerar y consolidar el proceso.

Por último, pero ciertamente no de menor importancia, están las relaciones con la comunidad nacional de derechos humanos, con la que deben establecerse las más estrechas relaciones de trabajo y cooperación. Sus integrantes son personas de sólidas convicciones que se han enfrentado con coraje a la represión, arriesgando su vida y las de sus familiares, y deben ser tratados con el respeto que merecen. Pero algunas de estas relaciones pueden, a veces, ser muy difíciles de manejar. Algunas organizaciones no-gubernamentales (ONG) que se proclaman de derechos humanos son realmente grupos políticos con un leve barniz de derechos humanos. Otros tienen dificultad en ajustarse a un nuevo escenario y anhelan la época en que una sociedad polarizada les permitía jugar un papel más prominente. Otros aún ven a los observadores de derechos humanos de la ONU como competidores que se benefician de los recursos y la autoridad moral de la ONU y que, por ende, están en posición de producir más trabajo con mayor profesionalismo, en menos tiempo.

En ocasiones el trabajo de algunas organizaciones no-gubernamentales de derechos humanos abrió caminos que ONUSAL pudo profundizar y concluir, pero muchas veces la actitud purista de algunas de estas organizaciones hacía que calificaran el trabajo de la misión de insuficiente, sin negar que a veces ese haya podido

ser el caso. Es una situación que probablemente debe aceptarse como comprensible y normal. A petición de ONUSAL, la oficina del PNUD en El Salvador llevó a cabo un proyecto de asistencia técnica para profesionalizar a algunas ONG de derechos humanos.

Herramientas

En el manejo de cualquier proceso de esta magnitud es esencial establecer, desde muy temprano, las herramientas metodológicas necesarias para organizar tanto el cumplimiento de los compromisos asumidos, como el trabajo mismo de la misión, que no puede sino ser una consecuencia de aquél. Básicamente se procedió a desagregar los objetivos en resultados cuantificables o al menos mesurables, y hacer responsables a los individuos (y sólo excepcionalmente a las instituciones) por el cumplimiento de tareas específicas antes de determinadas fechas. Los individuos involucrados eran los representantes de las partes y de la propia ONUSAL. El ejercicio se materializaba en las llamadas *calendarizaciones*, planes de trabajo acordados con las partes en presencia del Presidente de la República, y sujetos a una revisión quincenal por el Gobierno y el FMLN bajo la dirección del Representante Especial. La mayoría de los asuntos se resolvieron en estas reuniones, que en el campo económico y social, con obligaciones menos elaboradas, a menudo se convertían en verdaderas sesiones de negociación.

El establecimiento de una rutina de implementación, organizada en torno a programas de trabajo precisos que deben producir resultados cuantificables en lapsos previamente establecidos, hace que el proceso de cumplimiento genere una suerte de *dinámica de progreso* que lo desmitifica. Esta dinámica construye también un espíritu de equipo que une a las partes y a la ONU en el mismo esfuerzo de cumplir con todo y de hacerlo bien. Los problemas quedan de un lado de la mesa y los actores del otro, parafraseando a Jean Monnet, el gran constructor de la Comunidad Económica Europea. Es esta una evolución que, con un mínimo de buena voluntad de todos, se profundiza y se acelera con el tiempo, a medida que se reconstruye la confianza entre

las partes, en que los logros del proceso comienzan a ser conocidos públicamente, en que las partes comienzan a ser conscientes –gracias a estos hitos o referencias cuantificables - de que sí es posible cumplir todos los compromisos y de que vale la pena perseverar para lograrlo. Es de suprema importancia mantener esta “dinámica de progreso”, toda vez que sólo se requiere de tres o cuatro *bloqueos o puntos muertos* en distintas áreas para instaurar un *ánimo de fracaso*, particularmente en países pequeños donde la percepción del público, influida por los medios, puede cambiar fácil y repentinamente.

Sin embargo, hay que aceptar que los bloqueos o puntos muertos ocurren con independencia de la metodología empleada, y regularmente. Dos medidas – la censura pública y la retención del apoyo financiero, sobre todo la primera – brindan a la misión herramientas extraordinariamente potentes con qué presionar a las partes. Casi siempre en situaciones de post- conflicto se establece un programa especial de apoyo financiero (no siempre adecuado) por la comunidad de donantes, generalmente en el marco de las Mesas Redondas organizadas por el Banco Mundial en París. También es estándar que el progreso alcanzado en el cumplimiento –o la falta del mismo- sea hecho público por el Secretario General en sus informes periódicos al Consejo de Seguridad.

La censura pública, a veces su sola insinuación, funcionó bien, toda vez que la prensa local siempre le daba amplia cobertura a los informes de Secretario General al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General. Sin embargo, estas herramientas un tanto draconianas son “herramientas de último recurso” que deben ser utilizadas con prudencia, cuando se hayan agotado todos los argumentos lógicos y razonables. De no superarse un impasse que impedía el cumplimiento de una obligación específica, ONUSAL siempre informaba con suficiente anticipación a las partes del texto crítico preciso que sería incluido en el informe del Secretario General al Consejo de Seguridad. Nunca fue considerado esto como una forma velada de chantaje; al contrario, el gobierno siempre lo reconoció como una manera transparente y leal dirigida a evitar

sorpresas desagradables perfectamente evitables, y las más de las veces el asunto era resuelto antes de enviar la versión final a Nueva York.

Existen varias otras herramientas y mecanismos menos drásticos que forman parte del instrumental del proceso de cumplimiento de Acuerdos de Paz. Un ejemplo en este sentido es la autonomía funcional del componente de derechos humanos de una misión, donde es necesaria una distinción a fin de proteger la credibilidad de sus pronunciamientos en la materia, permitiendo al mismo tiempo que el trabajo político de la operación de paz pueda avanzar sin ser afectado por críticas a la conducta de cualquiera de las partes. En El Salvador esta autonomía funcional se logró estableciendo que el Director de la División de Derechos sometiese sus informes sobre la situación de los derechos humanos directamente al Secretario General.

La misión también vio su posición reforzada frente a las partes manteniendo una estrecha coordinación con los países *amigos del Secretario General*. Éstos (México, España, Estados Unidos, Colombia y Venezuela) conformaron una estructura de apoyo político de países interesados en el éxito del proceso de paz desde el inicio de la negociación, generalmente en virtud de factores tales como su peso específico en la región, su membresía en el Consejo de Seguridad, su capacidad de proveer financiamiento en términos concesionales, o de todos estos factores. Este grupo brindó un apoyo extremadamente útil al exitoso cumplimiento del Acuerdo de Paz, compartiendo información y análisis con la ONU, llevando a cabo gestiones diplomáticas ante el gobierno y otros estados miembros, exponiendo posiciones ante el Consejo de Seguridad, e influyendo en otros donantes bilaterales y multilaterales. Fue importante involucrarlos estrechamente en el trabajo de la misión, manteniéndolos informados de su trabajo y solicitando su opinión en temas de particular importancia.

Otra herramienta que hizo presión para el avance del proceso y sirvió además como forma de auto-fiscalización fue la *Carta Semanal* de ONUSAL, que informaba detalladamente sobre el proceso de cumplimiento y de sus avances y dificultades. Inicialmente, cuando el boletín comenzó a ser publicado sólo era distribuido a las partes. Un par de meses más tarde su distribución se extendió a varios ministros del gabinete, líderes del Parlamento y miembros del Tribunal Supremo de Justicia, y finalmente a la mayoría de los salvadoreños más influyentes. Estos incluían comerciantes, líderes de las iglesias, profesores universitarios, líderes sindicales, ex presidentes de la República, distintas organizaciones no gubernamentales, y los principales periódicos. Su circulación no llegó a exceder las 150 copias.

El propósito principal de este boletín de tres o cuatro páginas, entregado personalmente a los destinatarios cada miércoles, era el de brindar información a los responsables políticos y a los formadores de opinión sobre el estado de implementación de cada uno de los capítulos del Acuerdo de Paz, incluyendo lo que estaban haciendo, o no, cada una de las partes para lograr su cumplimiento, siempre concitando el mayor interés la desmovilización de los tres viejos cuerpos de policía dependientes del Ministerio de Defensa y la lenta construcción de la nueva Policía Nacional Civil, así como el proceso de distribución de tierras. Siempre que era posible se cuantificaban los objetivos, expresando en porcentajes el progreso realizado. Esto llevó, de hecho, al establecimiento de ciertos hitos o puntos de medición en el cumplimiento de objetivos, siendo el de mayor importancia el número de beneficiarios del programa de transferencia de tierras que habían recibido sus títulos de propiedad.

La transparencia del proceso de cumplimiento (o incumplimiento) mantuvo la capacidad de ONUSAL de influir y continuar desempeñando su papel de gerenciar el proceso de cumplimiento, especialmente cuando sus efectivos comenzaron a ser reducidos drásticamente por decisión del Consejo de Seguridad. Se pudo así mantener una “presencia” que de otra manera no hubiese sido posible

y contar con una suerte de “vigilancia” de muchos salvadoreños en un proceso de complementación y cooperación discreta de la supervisión del cumplimiento con algunos importantes medios de opinión y, en definitiva, con la opinión pública.

Así, La *Carta Semanal* ayudó a que muchos de sus destinatarios asumieran la propiedad de su proceso de paz, algo que originalmente había estado limitado al pequeño número de negociadores del Acuerdo de Paz y a los funcionarios que luego trabajaron directamente por su cumplimiento, a quienes el proceso de negociación y cumplimiento había ya logrado reconciliar mucho antes. Al difundir la *Prensa Grafica*, semana tras semana, la información mencionada en la *Carta*, la toma de conciencia y el efecto pedagógico se vieron multiplicados. La implementación del Acuerdo de Paz ya no era un asunto discutido sólo a puerta cerrada por los representantes del gobierno, el FMLN y ONUSAL, y a medida que las partes y ONUSAL advertían que su trabajo era observado desde afuera, las negociaciones, tuvo la impresión, se tornaron más enfocadas y el proceso de implementación ganó en calidad y en velocidad. Asimismo, a la hora de la renovación del mandato, cada seis meses, esta importante audiencia sabía cuánto trabajo quedaba pendiente y por qué era necesario que el gobierno y el FMLN solicitaran tales extensiones. La *Carta Semanal* constituye hoy también un registro histórico del proceso de cumplimiento. También fue una valiosa herramienta de gestión interna de ONUSAL, punto que se tratará más detalladamente mas abajo.

Por último, cuando todo lo mencionado anteriormente falla pero la censura pública o la retención de ayuda financiera no son la respuesta, la visita de un oficial de alto rango de la sede servía para subrayar la importancia de un asunto y para concentrar los esfuerzos en los niveles más altos para encontrar una solución. El Secretario General Adjunto para Asuntos Políticos, Marrack Goulding, arriba mencionado, realizó varias de tales visitas, como también lo hizo el Subsecretario General Álvaro de Soto, el representante personal del Secretario Genera.

El pasado y la verdad

Aun cuando rebasa las competencias normales de una misión de mantenimiento de la paz, nadie pone en duda que es necesario enfrentar el pasado para asegurar la transición hacia una paz duradera. La experiencia ha demostrado que sociedades que han vivido un período de violencia patrocinada por el Estado, una guerra civil, u otra situación de conflicto interno similar, deben establecer la verdad y hacer justicia como condición previa para lograr una verdadera reconciliación.

Tanto en El Salvador como en Guatemala la tarea de enfrentar y tratar con el pasado recayó en Comisiones de la Verdad designadas por el Secretario General. Luego de una revisión completa de la evidencia y de los testimonios pertinentes, estas comisiones identifican a los responsables de la violencia, y redactan informes cuyas recomendaciones pueden ser de cumplimiento obligatorio para el gobierno, como ocurrió en El Salvador.

Hoy hay un consenso generalizado de que “enfrentar el pasado” no debe hacerse en la mesa de las negociaciones de paz, y que deben mantenerse separados los aspectos políticos y de derechos humanos, la misma lógica que hace que las dos cosas se traten de manera independiente incluso en el seno de una misma operación de paz. Las misiones de mantenimiento de la paz no son, por lo tanto, los entes más apropiados para tratar esta temática. Aunque la decisión de establecer una Comisión de la Verdad formó parte del Acuerdo de Paz, la Comisión llevó a cabo su tarea con total independencia de la ONUSAL.

Sin embargo, Naciones Unidas consideraba que presionar por el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, aun cuando no era *stricto sensu* parte de su mandato, sí era parte de su responsabilidad mayor de asegurar la irreversibilidad del proceso, particularmente en vista de que las recomendaciones para mejorar el sector de justicia y las medidas para evitar una repetición del

pasado sí eran claramente parte de la letra y del espíritu del Acuerdo de Chapultepec. El gobierno de El Salvador tampoco cuestionó esta manera de ver las cosas y llevo a cabo algunas de las recomendaciones, pero se rehusó a cumplir otras que consideró demasiado ambiciosas –o demasiado costosas - financiera o políticamente.

No es suficiente, sin embargo, enfrentar el pasado para asegurar la reconciliación; es también importante lograr una visión compartida del futuro del país. El hecho de juntar antiguos adversarios para tratar de trazar una estrategia de desarrollo coherente, particularmente por las limitaciones que impone el mundo actual, proporciona un marco para la acción gubernamental, independientemente del partido político que pueda estar en el poder. El proceso en sí es educativo para todos, lleva a una mejor apreciación de los puntos de vista del adversario y establece la práctica de armonizar posiciones por el bien del país.

En El Salvador, una ONG llamada FUNDAPAZ, que de cierta forma se considera un esfuerzo de continuación del trabajo de ONUSAL y era entonces dirigida por el ex presidente Cristiani, hizo suya una iniciativa de ONUSAL y asumió la tarea de organizar un diálogo nacional sobre El Salvador del año 2010. Aun cuando la iniciativa no pudo ser concluida exitosamente, el presidente Calderón Sol retomó la idea y la puso en práctica bajo el nombre de *Plan de Nación*.

Por último, para consolidar y salvaguardar el proceso también debe tomarse en cuenta el factor regional. En América Central, a pesar del progreso logrado en la delimitación y demarcación de fronteras y en lo referente a integración económica, donde paso a paso las declaraciones se traducen en hechos, el gasto militar y el carácter poco profesional de ciertos ejércitos nacionales continúan constituyendo la mayor amenaza para la democracia y la seguridad regional. Idealmente, un plan regional para la reducción, por fases, de las estructuras y gastos militares, incentivado por fondos condicionados al cumplimiento de ciertos objetivos acordados (que podrían provenir de países donantes para facilitar la reinserción de las

tropas y oficiales desmovilizados y aumentar los recursos destinados a la inversión social), podría reforzar la intención de la mayoría de los gobiernos civiles de la región de reducir el tamaño de sus ejércitos.

Tal plan fue explorado informalmente por ONUSAL con algunos actores y con la sede, encontrando cierto entusiasmo en algunos y gran escepticismo en otros. Una propuesta de Costa Rica de incluir en la declaración de una cumbre regional un párrafo relativo a esta idea fue rechazada por los participantes.

La sede de la ONU

El tema del manejo del proceso de paz no habría sido agotado si no se incluyese un breve análisis del papel de la sede y del Secretario General. La sede, es decir, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) y el Departamento de Asuntos Políticos (DPA), han sufrido desde hace algún tiempo de un problema de falta de personal, particularmente el Departamento de Asuntos Políticos. En consecuencia, concentran su trabajo en las misiones que están en proceso de ser establecidas, y en aquellas que dan dolores de cabeza. Las misiones que han desarrollado una cierta dinámica de progreso y no producen demasiados problemas gozan generalmente de bastante independencia, y fue también el caso de ONUSAL. Hay que agregar que la libertad de la cual gozó la Misión en El Salvador se debió también al hecho de que la atención de la sede estaba enfocada cada vez más en Yugoslavia.

Es imposible exagerar la importancia de tener siempre con la sede una misma visión del proceso de cumplimiento, basada en un flujo regular de información y análisis: se trata de mantener un marco intelectual común que produzca un intercambio útil. El Representante Especial naturalmente debe tomar parte activa en la preparación de los informes semanales, más descriptivos, y del informe mensual, más analítico, asegurando que éstos vayan al grano y sirvan para mantener a la sede bien informada, sin llegar a un grado de detalle que genere la *micro-gerencia* de la operación desde allá.

Las diferencias de percepción, sin embargo, ocurren a pesar de la buena comunicación, y deben ser solucionadas dentro de la organización, y rápidamente. Los desacuerdos más o menos abiertos entre la misión y la sede lesionan gravemente la autoridad de ambas y tienen un efecto desestabilizador inmediato en el proceso. Es esencial que la sede confíe en la dirección de la misión, y de no ser así, que proceda a sustituirla, también rápidamente

En El Salvador no fue fácil trabajar con el socio lógico de ONUSAL, la oficina local del PNUD. Esta se sentía incomoda trabajando a la sombra de una operación de mantenimiento de la paz que por fuerza tenía una presencia mucho mayor. Desafortunadamente, en estas situaciones las personalidades sí importan. Pese a que a que pesar de todo al final de 1996 fue posible completar 23 proyectos de asistencia técnica, de no haber sido por estas actitudes territoriales probablemente hubiese podido hacerse más.

Gestión de la misión

Es obvio que el manejo eficaz y eficiente de un proceso de paz requiere que la misión conozca bien sus objetivos y responda, dentro de una estrategia diseñada para alcanzarlos, de manera adecuada a las necesidades del corto, mediano y largo plazo. Por ello, muchas de las recomendaciones incluidas en esta sección podrían parecer parte de una teoría de gerencia. Por ejemplo, decir que una misión es sólo tan buena como lo son sus integrantes es una banalidad, pero ese es uno de los grandes secretos de una misión exitosa. El otro gran secreto del éxito de ONUSAL fue el de contar, como ya se ha dicho, con un guión preciso que permitió fijar metas claramente definidas, y que la misión se organizara eficientemente para alcanzarlas. Finalmente, la independencia de la cual gozo ONUSAL le permitió incorporar rápidamente las lecciones aprendidas, sin verse impedida de hacerlo por una burocracia celosa de sus privilegios en la sede.

Cómo se administra una misión está estrechamente relacionado a la fase en la cual se encuentra. En general las misiones de paz

se establecen con muy poca anticipación, y la fase de arranque a menudo no sigue un plan bien pensado hasta sus últimas consecuencias. A mediados de los noventa solo en muy contadas ocasiones se preparaba un estudio de la carga de trabajo, o de perfiles precisos del personal profesional requerido. Sin tratar de justificar esto, probablemente sería justo aclarar que cuando el número de misiones de paz de Naciones Unidas se incrementó repentinamente con la implosión de la Unión Soviética, resultó inevitable que las operaciones de paz iniciaran su trabajo de una manera apresurada y un tanto desorganizada. ONUSAL no fue una excepción, pero, como tantas otras operaciones de paz, fue corrigiendo sus errores a medida que descubría la extensión del mandato que había recibido y comenzaba a conocer bien el país en el que había sido desplegada.

Inmediatamente después, desagregando los objetivos y obligaciones del Acuerdo de Paz en tareas específicas, ONUSAL organizó con sentido de urgencia su trabajo sobre la base de programas precisos, las *calendarizaciones*, lo que contribuyó de manera decisiva a darle a sus profesionales un sentido de dirección y propósito que contagió a las partes, transformándonos a todos en un solo equipo dedicado, diría que con entusiasmo, a cumplir bien con la trascendente tarea que nos había tocado desempeñar. De allí en adelante debo decir que la credibilidad de ONUSAL fue en ascenso, en un ciclo virtuoso que la implicaba en tareas adicionales mucho más allá de una interpretación limitada del mandato, pero que acepto como normales porque iban en beneficio del proceso de recuperación de la gobernabilidad democrática del país, y también por el compromiso de su personal con la trascendente tarea que habían aceptado. Todo el personal de ONUSAL se identificó muy estrechamente con los salvadoreños y con su proceso de paz.

En una tercera y última fase, una vez alcanzados los objetivos principales, la operación de paz se dedicó a concluir asuntos pendientes de importancia relativamente menor, a reforzar las instituciones recién establecidas o reformadas, a asegurar la continuidad de este esfuerzo de consolidación institucional en previsión del retiro de

la operación, a ayudar a enfrentar las amenazas de los “rezagados de la paz y de la democracia” y, en general, a facilitar la transición de una actitud mental y emocional de “recuperación de la paz”, generalmente insegura y titubeante, a otra, más confiada, de reinicio del proceso de desarrollo.

*

Existen maneras de facilitar la integración de todos los componentes en un equipo efectivo. Es obvio que la primera condición para la conformación de un equipo de esta naturaleza es el entendimiento, común y a fondo, del mandato y de la manera de alcanzar sus objetivos. Esto puede lograrse mediante un programa de orientación exhaustivo al comienzo de la misión, incluyendo miembros de todos los componentes, así como la inmediata inducción a la filosofía y procedimientos de la misión a los nuevos funcionarios.

Está de más mencionar que mientras más pronto se logre esta visión compartida del objetivo común, más rápido comenzará la misión a trabajar conjuntamente hacia la realización de sus objetivos. Consciente de que la etapa de la misión que me correspondió dirigir era la última, en la que había que cerrar la operación cumpliendo con los temas pendientes - Policía Nacional Civil, incluyendo la desmovilización de las tres policías militarizadas, y el programa de transferencias de tierras, pero también terminar de atar muchos otros “cabos sueltos” - y habiendo aterrizado en San Salvador como perfecto ignorante de casi todo lo que se había hecho y sin conocer a la gran mayoría de los funcionarios, organicé un seminario con la plana mayor de ONUSAL y con funcionarios medios tanto de la sede como de las oficinas regionales para pensar juntos en la mejor manera de organizarnos para enfrentar la “recta final”. De esa reunión surgieron ideas nuevas muy útiles, y yo también mejor preparado para desempeñar la función que se me había encomendado.

Los integrantes de una misión obviamente deben ser expertos en su campo o ser capaces de aprender rápidamente. La mayor parte

de los miembros del personal de la ONUSAL contaban con sólidos conocimientos profesionales y una amplia y relevante experiencia en sus campos de competencia. Mencionaré sólo unos pocos, porque son muchos más, para dar una idea del calibre de algunas de las personas que participaron en ONUSAL. Diego García-Sayán, un muy respetado jurista latinoamericano, experto en derechos humanos y luego ministro de Relaciones Exteriores del Perú y hoy Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ocupó el cargo de director de la división de derechos humanos de ONUSAL. El encargado de los programas de transferencia de tierras y de reinserción social de la misión, Raúl Alegrett, logro desentrañar estos complejíssimos procesos rápidamente y contribuir decisivamente a la generación de la “dinámica de éxito” arriba mencionada. Venía de ser Presidente del Instituto Agrario Nacional de Venezuela, y fue designado Ministro de Agricultura de Venezuela siendo funcionario de ONUSAL.

El jefe de la División Electoral, Rafael López-Pintor, es profesor de la Universidad de Madrid y experto de renombre internacional en la materia. Los resultados preliminares (conteos rápidos) preparados por su equipo eran tan acertados que me permitieron informar al presidente Cristiani de los resultados de las elecciones en la noche misma del día de la elección, e invariablemente sus resultados eran confirmados, con diferencias de centésimas, por el Tribunal Electoral salvadoreño. La principal oficial política, Blanca Antonini, había sido periodista en su tierra natal, Argentina, así como en Venezuela. Como integrante que había sido del equipo negociador de la ONU encabezado por Álvaro de Soto aportó una invaluable memoria institucional al trabajo de ONUSAL y fue, de hecho, la brújula y conciencia de la misión. Hasta hace poco ocupó el cargo de “ministro de Relaciones Exteriores” de la Administración de las Naciones Unidas en Kosovo, y hoy es profesora en la Universidad di Tella, en Buenos Aires.

Gino Costa, encargado del tema de policía (ver su excelente libro sobre la construcción de la PNC) y artífice de la última

recalendarización con el Presidente Cristiani, fue luego Ministro del Interior del Perú, y Juan Faroppa y Amerigo Incalcaterra, los autores del último informe de evaluación de la PNC, han tenido carreras distinguidas en Uruguay y Naciones Unidas, el primero, y en la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU, el segundo. Madalene O'Donnell, la Asistente Personal del Representante Especial, ha hecho una carrera profesional brillante en otras misiones, incluyendo Kosovo, y hoy desempeña un alto cargo en la sede de Nueva York.

Naturalmente es necesario adaptar los criterios empleados para el reclutamiento de funcionarios a las necesidades de cada operación y a la función específica que debe desempeñar cada funcionario. En el caso de los funcionarios de derechos humanos es obvio que los abogados son los mejor equipados intelectualmente por su formación, aunque más de un sociólogo y psicólogo se desempeñó con gran profesionalismo en este campo. En el caso de los oficiales de policía es importante distinguir entre las funciones policiales y la formación y creación de una nueva institución policial. Son tareas muy distintas que requieren destrezas totalmente diferentes. Sin embargo, pocos países contribuyentes de oficiales de policía seleccionan a sus efectivos tomando en cuenta esta distinción y, de hecho, en la mayor parte de los países contribuyentes de contingentes policiales no se escogen a los candidatos por especialidades; entran los que se presentan voluntariamente.

Más aún, la pequeña unidad de policía civil en Nueva York no estaba en condiciones de articular las necesidades de una misión ante los países contribuyentes de personal policial. El resultado a veces era poco menos que desastroso: sólo cuando desembarcaban los nuevos CIVPOL del avión descubría el jefe o comandante del componente policial las destrezas y habilidades particulares de los nuevos efectivos bajo su mando. Así como los efectivos militares juegan distintos papeles en el curso de una misión de mantenimiento de la paz, y la división de planificación militar en DPKO define específicamente las necesidades de una misión de acuerdo a las especialidades, así

también la oficina de la CIVPOL en DPKO en Nueva York hubiese debido hacer lo mismo. De igual forma, los países contribuyentes de efectivos policiales no deben contar exclusivamente con voluntarios para dotar el componente policial de una misión de mantenimiento de la paz. El informe del panel sobre operaciones de mantenimiento de la paz (el Informe Brahimi) propuso una serie de medidas dirigidas a corregir esta situación.

Organizar a ONUSAL en torno a sus componentes funcionales tradicionales (militar, policial, de derechos humanos, electoral, de reinserción económica y social) fue probablemente un reflejo natural que surge en forma espontánea en el momento de establecer una operación de mantenimiento de la paz. Sin embargo, este enfoque se beneficiaría de una revisión crítica a fin de determinar si no existen formas menos convencionales pero más efectivas de organizar operaciones de paz ya que, por ejemplo, no necesariamente es siempre lo mejor ubicar a un oficial o soldado en el componente militar cuando probablemente cuenta con talentos particulares que lo hacen más útil en otra función.

Los policías, por otra parte, son sumamente útiles en las investigaciones de derechos humanos al complementar la investigación basada en testimonios con el instrumental técnico y científico policial, y definitivamente es indispensable la experticia de funcionarios de derechos humanos en la creación de una nueva fuerza de policía civil. Las misiones deberían tener mayor flexibilidad para desplegar su personal tomando en consideración su adiestramiento, su experiencia, sus destrezas y también sus preferencias, cuando ello contribuya a alcanzar los objetivos de la misión.

Por otra parte, los militares a menudo tienen buena capacidad analítica y de planificación, y frecuentemente son buenos administradores, pero existen inconvenientes específicos a la hora de integrar, aunque sea a algunos pocos, en departamentos distintos al suyo propio. Además de las razones mencionadas, los militares naturalmente mantienen un nexo de carrera con su contingente

nacional, por lo que no puede reprochárseles una cierta reticencia a la hora de prestar su colaboración en otro componente.

En ocasiones debe prestarse atención a situaciones y casos particulares en que, por un impulso de camaradería, el militar observador puede verse tentado a identificarse más con su contraparte militar local que con la misión y sus objetivos, situación que puede presentarse también con los efectivos policiales. En este contexto, el diseño y la aplicación de una metodología dirigida a la verificación y certificación del cumplimiento, limitando las apreciaciones subjetivas, sirven para proteger tanto al observador como a la misión.

En cuanto al reclutamiento de personal, el desafío de ayudar a reconstruir una nación continúa atrayendo a un gran número de personas altamente competentes y motivadas, aun cuando quizás es inevitable encontrarse al comienzo de una misión con una buena representación de *cow-boys* y *prima donnas*. Dado que la función primordial de las misiones de paz es contribuir a manejar el cambio de estructuras de gobernabilidad, no hay espacio para cínicos ni para egos desmedidos y afanes de protagonismo en operaciones de este tipo. Afortunadamente, en la mayoría de los casos las personas no comprometidas con el proceso de paz y el trabajo en equipo duran poco tiempo en una misión de paz como ONUSAL; la exigencia del trabajo generalmente se encarga de que cambien de actitud o de hacerlos partir.

**

La *Carta Semanal*, el boletín informativo de ONUSAL mencionado en la sección sobre el manejo del proceso de cumplimiento, se convirtió también en un valioso instrumento gerencial. La participación del Representante Especial en la preparación del boletín –cada martes en la tarde, discutiendo el trabajo de la semana anterior con cada uno de los líderes de los equipos encargados de la verificación del cumplimiento - se convirtió en una ocasión para examinar en detalle los problemas que enfrentaba cada uno de los compromisos

pendientes e idear formas de vencer los obstáculos encontrados. El boletín sirvió también de estímulo a los miembros del personal encargado de tareas específicas para acelerar su trabajo y lograr éxitos, y ver su trabajo resaltado, cada miércoles, en el contexto del progreso general. El boletín semanal se convirtió, cada vez más, en la cara de la operación, y las sucesivas reducciones de personal no implicaron una disminución sensible de su “presencia” en el país, como ya se ha observado más arriba.

Muchas operaciones se benefician de recursos extra-presupuestarios (contribuciones voluntarias adicionales no incluidas en el presupuesto global de mantenimiento de paz de la ONU), ya sea para llevar a cabo ciertas actividades específicas o para cubrir sus gastos operativos ordinarios. ONUSAL recibió este tipo de contribuciones y hubiese podido cubrir todos sus gastos con ellas en las últimas etapas de su período, cuando se había reducido a una operación muy pequeña. Pese a que los países contribuyentes no eran grandes potencias y que tampoco tenían intereses políticos o estratégicos en la región, la ONU tuvo gran cuidado en prevenir que el total de estas contribuciones excediera un tercio de los gastos operativos totales.

Cierre de la misión

Si establecer una misión de paz es un proceso complejo, decidir cuándo finalizarla es una de las decisiones más difíciles, dada la cantidad de actores con visiones e intereses divergentes que participan en ella. Cuanto mejor se desempeñe la misión menos quieren los principales actores que concluya. Cuanto más difícil sea el cumplimiento de los compromisos más necesidad hay de prolongar su permanencia. Sin embargo hay límites. En algunos casos puede haber un cambio tan grande en los supuestos fundamentales que la única opción viable es cortar por lo sano y partir. Afortunadamente no hubo que enfrentar esta situación en El Salvador.

Hay señales que ayudan a determinar cuándo debe retirarse una misión. Cuando alguna de las partes ha comenzado a depender

demasiado de la operación de mantenimiento de paz para mantener su vigencia política y sólo restan compromisos marginales que cumplir, el cierre de la misión puede fortalecer el proceso de cumplimiento, obligando a sus actores a asumir la entera responsabilidad por la implementación. Pero usualmente la parte más débil teme que si la misión se retira demasiado pronto no sólo no se implementarán los compromisos restantes sino que, además, se perderá parte de los logros alcanzados. Desafortunadamente estos temores están frecuentemente fundados en la realidad.

También es cierto que una presencia continuada puede reforzar la mano de las partes en el cumplimiento de sus compromisos, ya que siempre pueden señalar la presión que ejerce la misión para convencer a aquellos que se oponen al cumplimiento. En El Salvador el gobierno mencionó públicamente la presión que ejercía ONUSAL como la razón para dismantelar dos de los departamentos de la Policía (el Departamento Anti- narcóticos y el de Investigaciones Criminales), que en un momento dado habían caído en manos de criminales uniformados. También debe tomarse en consideración el hecho natural de que la más débil de las partes firmantes del Acuerdo de Paz generalmente tiene interés en prolongar la vida de la misión el mayor tiempo posible, ya que su calidad de parte del Acuerdo de Paz le otorga un papel político de mayor relevancia.

Antes de retirarse la misión debe asegurar que todas las tareas no concluidas, en especial las relativas a la consolidación de las instituciones democráticas (policía, sistema judicial, defensoría de los derechos humanos, parlamento, fuerza armada), sean llevadas a feliz término por otras instituciones con presencia permanente en el país y con un claro interés propio por alcanzar estos objetivos. Lógicamente, como ya se ha observado, el PNUD es el programa de las Naciones Unidas más idóneo para finalizar y consolidar el trabajo de una operación de paz y el más llamado a acompañar al país a lo largo de su transición hacia la reanudación de su proceso de desarrollo.

Conclusiones

1. La voluntad inequívoca de las partes de un conflicto armado interno de restaurar la paz corrigiendo las causas profundas que originaron la guerra, construyendo un sistema democrático basado en elecciones libres y transparentes, la independencia de los poderes del estado, el respeto de los derechos humanos y la plena vigencia del estado de derecho, es la razón *sine qua non* de un proceso de paz exitoso y de efectos duraderos. También constituye la condición *sine qua non* de la participación de las Naciones Unidas en el esfuerzo de una nación de restablecer su viabilidad.
2. En ese sentido, la experiencia salvadoreña también enseña que la progresiva ejecución de un paquete integral de medidas y programas que no deja cabos sueltos genera una acumulación de logros y una dinámica de éxito que confirma y consolida el compromiso de las partes firmantes hasta transformarlas en socios de un proceso histórico.
3. La mediación de la negociación de un Acuerdo de Paz, y además también de su cumplimiento, de hecho hizo de Naciones Unidas la garante de la conclusión exitosa del proceso de paz. Esa enorme responsabilidad, que ponía en grave riesgo su credibilidad, constituyó un acicate muy importante para emplearse a fondo y facilitar el pleno cumplimiento de las obligaciones asumidas por las partes, y asegurar así bases sólidas para la nueva democracia salvadoreña y el necesario proceso de reconciliación. Ello necesariamente conllevaba mantener y consolidar el respeto y la confianza de las partes y de la sociedad, lo que llevó a construir una cierta autoridad que permitió profundizar y acelerar el proceso de cumplimiento y asegurar su exitosa conclusión.
4. Otros factores que contribuyeron de manera determinante al éxito registrado fueron:
 - a) la ausencia de un límite arbitrario de tiempo, unida a la

conciencia de que la paciencia con una presencia extranjera de este tipo tiene sus límites,

b) la negativa de Naciones Unidas de aceptar condicionamientos cruzados, lo que permitió avanzar simultáneamente en un amplio frente de tareas,

c) la participación activa de ONUSAL en la solución de problemas puntuales que, aunque no eran estrictamente parte del Acuerdo de Paz, ponían en peligro la precaria estabilidad inicial y la continuidad del proceso de cumplimiento.

5. ONUSAL tuvo la independencia necesaria para incorporar rápidamente las lecciones que fue aprendiendo en la medida que acumulaba experiencia, empujada por la presión del tiempo y la necesidad de asegurar un cumplimiento de calidad que impidiera la reanudación del conflicto.
6. Además de estas conclusiones que se derivan de la experiencia política y gerencial del proceso de paz mismo - ya cuando las partes, entonces beligerantes, habían concluido que ninguna de las dos podía doblegar militarmente a la otra - no hay duda que el aprendizaje de ambas, sobre todo durante la guerra pero también luego en la etapa de la negociación y del cumplimiento del Acuerdo de Paz, las fue alejando de la búsqueda del poder por el poder y de posiciones dogmáticas que en un momento podían haber justificado el uso de la violencia, para concentrar su atención en la construcción de un estado promotor de la inclusión social, jurídica, y económica, y de una sociedad justa y tolerante de las diferencias.
7. A veintiún años de la firma del Acuerdo de Paz de Chapultepec el proceso de paz salvadoreño es considerado, todavía hoy, como el modelo a seguir cuando se decide desplegar una operación de paz multidimensional de Naciones Unidas, aquellas organizadas para llevar a término un proceso de paz y reconciliación fundamentado en cambios a la Constitución y al sistema legal, en un programa de reingeniería del estado destinado a restablecer

el estado de derecho con instituciones democráticas al servicio de todos los ciudadanos por igual, y en la reinserción económica y social de los excombatientes de ambos lados.

8. A veintiún años también del 4 de Febrero de 1992, fecha a partir de la cual Venezuela ha sufrido el lento desmantelamiento de su democracia representativa – subrepticio en un inicio y abierto a partir de Enero de 2008 - para ver la paulatina imposición de un régimen de vocación totalitaria que parece estar dispuesto a terminar de profundizar su proyecto anti-democrático por la fuerza, la experiencia de El Salvador y el colapso global del totalitarismo marxista-leninista deben movernos a la reflexión.

Si las partes beligerantes de una guerra civil pudieron acordar una solución política a su gravísima crisis de gobernabilidad, los venezolanos deberíamos poder vernos en ese espejo y, con nuestra tradición libertaria, de tolerancia y de progreso, integrar a nuestra cultura política la lección mas importante de los últimos catorce años: si queremos regresar a la plena vigencia de la Constitución, nuestro gran Acuerdo de Paz, y restablecer la independencia de los poderes del Estado, debemos hacer de la superación de la pobreza nuestra gran prioridad nacional. Es hora de sentarse a negociar sobre la manera de lograrlo, con las mentes y los corazones abiertos, sin dogmatismos ni egoísmos.